

Wolfgang S. Heinz

Die kolumbianische Verfassung

Kolumbien muß weitgehend als eine formale Demokratie bezeichnet werden. Zwar wurden jahrzehntelang regelmäßig Wahlen abgehalten, aber die Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung am politischen Prozeß waren gering.¹ Die *Nationale Front* beschränkte das Politikmonopol seit 1958 für sechzehn Jahre formell auf die beiden traditionellen Parteien, die Liberale und die Konservative Partei; informell wurde diese Praxis fortgesetzt. Da das Land in den letzten vierzig Jahren überwiegend unter Ausnahmezustand regiert wurde, hat sich keine partizipatorische Demokratie herausbilden können.²

Die Verfassungsgebende Versammlung von 1991 eröffnete der Bevölkerung zum ersten Mal die Möglichkeit, sich an der Ausarbeitung einer Verfassung breit zu beteiligen. Das Jahr 1991 ist daher als ein historischer Augenblick zu bezeichnen. Lang geforderte politische Reformen schienen durchsetzbar. Kurze Zeit später wurde jedoch deutlich, daß das enorme Beharrungsvermögen traditioneller Politik die Durchsetzung grundlegender Reformen und eine größere Beteiligung der Bevölkerung auch weiterhin erheblich erschwert.

1 Die Verfassung von 1886

Im Unterschied zu den meisten Ländern Lateinamerikas ist Kolumbien seit 1886 mit nur einer Verfassung ausgekommen.³ In ihr wurde das Land als eine unitarische Republik definiert, dessen Verfassung verkündet wurde, um die nationale Einheit zu stärken und Gerechtigkeit, Freiheit und Frieden zu sichern (Präambel und Artikel 1). In den Artikeln 121 und 122 sah sie drei Formen des Ausnahmezustandes vor: Kriegszustand, innerer Notstand (*comoción interior*) und schwerwiegende, unmittelbare Bedrohung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung bzw. öffentlicher Notstand. Kolumbianische Regierungen nutzten diese weitreichende und zugleich diffuse Ausnahmegesetzgebung in ihrem Interesse, weniger aus

¹ Die Wahlbeteiligung lag und liegt seit 1990 bei rund 26,1 bis 55,5 %.

² Vgl. den Beitrag von Hans-Joachim König über Staat und staatliche Entwicklung in Kolumbien (in diesem Band).

³ Vgl. Arboleda Perdomo (1986).

objektiven Gründen. Nach Ablauf des Ausnahmezustandes mußten die Regierungsverordnungen dem Obersten Gerichtshof zur Überprüfung vorgelegt werden; häufig wurden auf diesem Weg aus Dekreten Gesetze, ohne daß der Kongreß daran beteiligt war.

Mit dem Plebiszit von 1957 wurden die Grundsätze der *Nationalen Front* in die Verfassung aufgenommen. Dies hatte die Aufteilung von Posten in Regierung, Verwaltung und Justiz bis zum Jahr 1974 (faktisch bis zur Gegenwart) zwischen der Liberalen und der Konservativen Partei zur Folge, was zum effektiven Ausschluß dritter Parteien führte, wovon vor allem die politische Linke betroffen war.⁴ Die Verfassung von 1886 ist nur selten und in weniger wichtigen Punkten verändert worden.⁵

2 Der Weg zur neuen Verfassung von 1991

Die Idee einer neuen Verfassung war vor allem die Reaktion zivilgesellschaftlicher Gruppen auf die dramatische Verschlechterung der innenpolitischen Lage Ende der achtziger Jahre. Vierzig Jahre fast ununterbrochener Guerillakrieg, steigende Kriminalität und die zunehmende Gewalt durch Drogenhändler (*narcoterrorismo*) überforderten immer mehr die Kapazität eines Staates, der nie über ein landesweites Monopol legitimer Gewalt verfügt hatte und selbst für zahlreiche Menschenrechtsverletzungen verantwortlich war und ist.⁶ Als die Regierung Virgilio Barco (1986-1990) die Drogenkartelle besonders in Medellín immer stärker bekämpfte, antworteten diese mit verschärfter Gegengewalt. Die gezielte Ermordung einer großen Zahl von Polizisten, Bombendrohungen in städtischen Supermärkten, die Sprengung des nationalen Polizeihauptquartiers in Bogotá und die Explosion eines Verkehrsflugzeugs sollten der Regierung die Macht der Drogenkartelle demonstrieren. Die Zahl der Opfer nahm drastisch zu, und die Betroffenheit in der Öffentlichkeit erreichte mit der Ermordung des chancenreichen liberalen Präsidentschaftskandidaten Luis Carlos Galán 1989 ihren Höhepunkt.

In dieser Krisensituation riefen vor allem universitäre Gruppen, Menschenrechts-Organisationen, Künstler und soziale Bewegungen 1990 die Aktion «Colombia Viva» ins Leben, mit der eine Befriedung des Landes versucht werden sollte. Sie hatte punktuell positive Auswirkungen. Als Antwort auf die zunehmende Gewalt forderte

⁴ Zur Rolle der politischen Linken vgl. Chernick / Jiménez (1993).

⁵ 1986 wurde die Wahl der Bürgermeister eingeführt.

⁶ Vgl. die Beiträge von Kai Ambos («Der Drogenhandel in Kolumbien»), Wolfgang S. Heinz («Die Menschenrechtssituation in Kolumbien»), Sabine Kurtenbach («Guerillabewegungen in Kolumbien») und Ciro Krauthausen («Ökonomische Illegalität in Kolumbien») (in diesem Band).

die Studentenbewegung 1990 die Ausarbeitung einer neuen Verfassung. Sie fand Unterstützung in der Zivilgesellschaft und auch bei Teilen der Liberalen und (unterdessen umbenannten) Sozial-Konservativen Partei. In einem Plebiszit befürworteten die Wähler 1990 die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung. In einer Vereinbarung hatten sich Liberale, Sozial-Konservative, die Bewegung zur Nationalen Rettung und die aus der Guerillagruppe M-19 hervorgegangene Demokratische Aktion (AD/M-19) auf zehn Diskussionsthemen geeinigt, die dann auch von der Versammlung aufgegriffen wurden: Kongreß, Justiz und *Ministerio Público*, staatliche Verwaltung, Menschenrechte, politische Parteien und Opposition, territoriale Organisation, politische Beteiligungsmöglichkeiten, Wirtschaft, Kontrolle des Staatshaushaltes und Ausnahmezustand. Allerdings zeigten sich in der Folge die «politischen Grenzen» der Beratungen. Das Thema Militär und Menschenrechte fiel dem Konsens zwischen den drei Parteien Liberale, Sozial-Konservative und AD/M-19 zum Opfer. Weder wurde die Militärgerichtsbarkeit für Angehörige von Militär und Polizei angetastet noch gelang es, andere, verwandte Themen in die Verfassung aufzunehmen. So wurde beispielsweise ein Zusatz zum Artikel 132 (Aufgaben der Streitkräfte), daß das humanitäre Völkerrecht imperativ sei, abgelehnt (Cepeda 1994: 108).

Aber die Reform der Verfassung stieß auf verfassungsrechtliche und politische Widerstände, zumal des Kongresses. Die alte Verfassung verlieh allein dem Kongreß die Kompetenz zur Verfassungsänderung. Erst ein Urteil des Obersten Gerichtshofes konnte sicherstellen, daß die zu wählende Versammlung die neue Verfassung vorbei am weiter existierenden Kongreß formulieren durfte, und hob die Beschränkung auf die zehn Themen auf. Der Kongreß hatte sich in der Vergangenheit wiederholt als reformunfähig erwiesen (entsprechende Versuche waren in den siebziger Jahren sowie 1983 und 1989 gescheitert).

In die Verfassungsgebende Versammlung konnte nur gewählt werden, wer mindestens fünf Jahre einen Beruf mit Universitätsabschluß ausgeübt hatte (mit Ausnahme der indianischen Vertreter und der Studierenden) oder wer mindestens für ein Jahr in einer leitenden Position in einer Gewerkschaft, Bauernliga oder ähnlichen Organisation beschäftigt war (Kurtenbach 1991: 113). Bei einer geringen Wahlbeteiligung von nur 24 % vertraten dreiundzwanzig Abgeordnete die Liberale Partei, neunzehn die AD/MD-19, zwei die Patriotische Union, elf die Bewegung zur Nationalen Rettung, neun die Sozial-Konservative Partei und sechs waren Unabhängige.

Die Diskussionen wurden von der Bevölkerung mit regem Interesse verfolgt. Die Medien spielten hierbei eine wichtige Rolle. Waren bisher politische Fragen traditionell unter den professionellen Politikern ausgehandelt worden, so brachte schon die

Zusammensetzung der Verfassungsgebenden Versammlung — ein knappes Drittel der Abgeordneten stellte die frühere Guerillabewegung M-19, jetzt AD/M-19 — neue Erfahrungen in die Diskussion. Denn hiermit wurde zum ersten Mal das Zweiparteienmonopol über den politischen Prozeß aufgebrochen.

Mit dem Beratungsprozeß fand eine Mobilisierung der Bevölkerung zum Thema Verfassungsprozeß statt. So gründeten z. B. acht Nichtregierungsorganisationen die überparteiliche Stiftung *Corporación S.O.S. Colombia — Viva la Ciudadanía*⁷ mit dem Ziel, die Bevölkerung über die neue Verfassung und politische Beteiligungsmöglichkeiten aufzuklären und bei den Politikern durch Lobby-Arbeit eine Umsetzung der Verfassungsideen in demokratiefördernde Durchführungsgesetze zu erreichen. Mit einer eigens hierzu entwickelten Kampagne sollte die Bildung einer demokratischen Kultur und einer zivilen Ethik gefördert werden, die nur durch gleichzeitig stattfindende politische, wirtschaftliche und soziale Reformen erreicht werden konnte. Im Rahmen der Kampagne wurden Bücher, eine eigene Zeitung, *Caja de Herramientas* («Werkzeugkasten»), herausgegeben, ebenso die Broschüren *Papeles de Democracia* und *Papeles por la Democracia*, wobei die letztgenannten mit der Sonntagsausgabe der zweitgrößten Tageszeitung *El Espectador* verteilt wurden. Auch über Radio- und Fernsehprogramme wurden Inhalt und Reichweite der Verfassung der Bevölkerung nahegebracht.

Die Aktivitäten von *Corporación S.O.S. Colombia* und vieler anderer Institutionen, Gruppen sowie der Medien brachten immer wieder den Wunsch nach Reformen im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung zum Ausdruck. Ohne Zweifel wurden erhebliche Erwartungen an die Verfassung und die von ihr ausgehenden Reformbestrebungen geweckt, wobei die kaum veränderten politischen Rahmenbedingungen zu wenig bedacht wurden. Auch weiterhin weigerten sich die beiden wichtigsten Guerillaorganisationen FARC und ELN, an Waffenstillstandsverhandlungen teilzunehmen. Der politische Einfluß und die Interessen der Drogenkartelle waren ungebrochen, und auch die traditionellen politischen und wirtschaftlichen Eliten dachten über «flexible Antworten» auf die neuen Reformen nach, die ihr Überleben sicherstellen würden; ihre Stärke war und ist es ja, ihren monopolartigen Einfluß über den politischen Prozeß trotz aller Modernisierungsprozesse aufrechtzuerhalten.

In sechs Monaten war die neue Verfassung fertig und trat am 2. Juli 1991 in Kraft.

⁷ *Casa de la Mujer, Ciudadanía, Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas / CORFAS, Corporación Región, Escuela Nacional Sindical de Antioquia, Foro Nacional por Colombia, Fundación Social und Corporación de Servicios a Proyectos de Desarrollo / PODION, zeitweilig auch Centro de Investigación y Educación Popular / CINEP und Fundación para la Comunicación Popular / FUNCOP.*

3 Die neue Verfassung von 1991

Die Verfassung besteht aus 380 Artikeln (gegenüber 218 Artikeln der Verfassung von 1886) und 59 Übergangsvorschriften. Sie definiert Kolumbien als einen sozialen Rechtsstaat in Form einer unitarischen Republik, als dezentralisiert, mit Autonomie seiner territorialen Gebietskörperschaften, als demokratisch, partizipativ und pluralistisch. Dieser basiert auf der menschlichen Würde, der Arbeit und Solidarität der Menschen, die in ihm leben, und auf dem Vorrang des Allgemeinwohls (Art. 1).

Der Verfassungstext gliedert sich in die Abschnitte Grundprinzipien, Menschenrechte und Pflichten, Einwohner und Territorium, demokratische Beteiligung und politische Parteien, Organisationen des Staates, Legislative, Exekutive, Justiz, Wahlen und Wahlorganisationen, Kontrollorgane (Rechnungshof und *Ministerio Público*), territoriale Organisation, Wirtschaftsordnung und öffentliche Finanzen sowie Reform der Verfassung. Nur die wichtigsten Themen können im folgenden behandelt werden.⁸

Die neue Verfassung räumt den Menschenrechten eine zentrale Bedeutung ein (vgl. Sánchez Torres 1995). In Artikel 11-94 wurden umfassende politische, bürgerliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte aufgenommen. Zur ersten Gruppe, den fundamentalen Rechten, gehören das Recht auf Leben, Gleichheit, Gewissensfreiheit, *habeas corpus*, ein faires Gerichtsverfahren, Vereinigungs- und Gewerkschaftsfreiheit. Nach Artikel 22 ist der Frieden ein Recht und eine Verpflichtung. Unter den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten finden sich das Recht auf eine menschenwürdige Wohnung, minimale Arbeitsplatzgarantien, kollektive Verhandlungen und Streik (mit Ausnahme bestimmter öffentlicher Dienstleistungsunternehmen). Die dritte Gruppe, kollektive Rechte, enthält unter anderem Rechte des Konsumenten und die staatliche Verpflichtung zum Umweltschutz.

Die indianischen und schwarzen Minderheiten erhielten Sonderrechte. Die indianischen Gemeinschaften sind durch zwei Senatoren im Kongreß vertreten. Es wird ihnen, wie auch den schwarzen Gemeinschaften, eigenes Land versprochen, in dem sie sich durch traditionelle Räte selbst regieren können.⁹

Die Verfassung verbietet die Auslieferung von Kolumbianern an das Ausland. Eine solche Praxis gegenüber in den USA angeklagten Drogenhändlern hatte

⁸ Zur neuen Verfassung vgl. República de Colombia (1991), Fundación Adenauer (o. J.), Cepeda (1994), SÁCHICA (1994) und Charry Urueña (1994).

⁹ Vgl. hierzu die Aufsätze von Thomas Fischer über die Indianervölker und Peter Wade über die Schwarzen (in diesem Band).

wesentlich zum «Krieg» des Medellín-Kartells gegen die Regierung Barco 1988/89 beigetragen.

In der Verfassung sind mehrere Schwachpunkte festzustellen: Sie läßt neben der ordentlichen Justiz auch weiterhin die uneingeschränkte Militärgerichtsbarkeit zu.¹⁰ Diese ist nicht auf typische Militärdelikte wie Disziplinarverstöße, Desertation etc. beschränkt, sondern umfaßt alle Straftaten, die von Angehörigen der Streitkräfte im Dienst begangen werden. Ausgenommen sind die höchsten Ränge, Generäle und Admiräle, die sich bei einer Anklage vor dem Obersten Gerichtshof verantworten müssen.

Die Polizei untersteht dem Verteidigungsministerium, operativ dem Innenministerium und disziplinarrechtlich der Militärjustiz. Die Militärgerichtsbarkeit wird in der Verfassung als Justiz bezeichnet, ist aber faktisch nicht unabhängig und hat bisher bei der Aufklärung der zahlreichen Menschenrechtsverstöße über Jahre hinweg versagt. Nach Auffassung der *Procuraduría General de la Nación* ist sie nicht effizient¹¹ und sorgt durch ihren Korpsgeist für die Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen.¹² Andererseits schreibt die Verfassung in Artikel 222 die Ausbildung von Angehörigen der Streitkräfte und Polizei in den Grundlagen von Demokratie und Menschenrechten vor.

Die politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung wurden durch vier neue Instrumente verbessert:

1. Gesetzesvorhaben der Bevölkerung sind durch ein Referendum auf verschiedenen Verwaltungsebenen möglich.
2. Der Präsident kann mit vorheriger Zustimmung des Senats über eine Volksbefragung verbindliche Entscheidungen zu bestimmten Themen herbeiführen. Dies ist auch für Gouverneure und Bürgermeister in ihren Gebietskörperschaften möglich.
3. Die Absetzung von Gouverneuren und Bürgermeistern ist ab 1994 durch eine Eingabe beim nationalen Rechnungshof möglich, die von 40 % der Wahlbürger unterschrieben sein muß. 60 % der Wähler, die sich an der ursprünglichen Wahl beteiligten, müssen abstimmen, und von diesen müssen mindestens 60 % für die Absetzung stimmen.
4. Es können jederzeit offene Gemeinde- bzw. Stadtratversammlungen unter Beteiligung von Funktionären und der Bevölkerung stattfinden.

¹⁰ Vgl. die Behandlung des Themas «Nationale Sicherheit in der Verfassung» bei Buitrago Leal (1994: 255-267).

¹¹ Procurador General de la Nación (1994: 17).

¹² *Ebenda*.

Darüber hinaus erlaubt das in Artikel 89 neu geschaffene Rechtsmittel *acción de tutela* jedem Bürger, bei einem vermuteten Grundrechtsverstoß die Gerichte anzurufen.¹³ Diese müssen von einem Richter innerhalb von zehn Tagen entschieden werden. Die *tutela* wurde unterdessen in mindestens 30 000 Fällen eingereicht. In der Praxis wurde sie vor allem bei Verletzungen des Rechtes auf ein faires Gerichtsverfahren, Arbeit, Erziehung, Petition, Gleichheit, Gesundheit, persönliche Privatsphäre und freie Entwicklung der Persönlichkeit eingereicht (Camargo 1994: X; zu ihrer Bedeutung im Polizeirecht Coronado Pinto 1994).

Die *tutela* ist daher nicht nur ein Rechtsmittel, sondern läßt sich auch als ein Instrument der Bürgerbeteiligung begreifen, da die Bürger gegenüber illegalem staatlichen Handeln aktiv werden können. 1992 gab es Bestrebungen, das neue Rechtsmittel einzuschränken bzw. ganz abzuschaffen. Durch öffentlichkeitswirksame Aktionen zur Aufklärung der Bevölkerung wurde jedoch erreicht, daß breite Teile der Bevölkerung dieses Rechtsmittel kennenlernten und es zu keinen entscheidenden Einschränkungen kam.

Auf die große Bedeutung des Ausnahmezustandes wurde bereits hingewiesen. In Artikel 212-215 der neuen Verfassung wird zwischen dem äußeren (*estado de guerra exterior*) und inneren Ausnahmezustand (*estado de conmoción interior*) sowie dem Notzustand (*estado de emergencia*) unterschieden. Die letzten beiden Ausnahmezustände können vom Präsidenten für 90 Tage verhängt werden; er kann sie um denselben Zeitraum verlängern, wobei die zweite und letzte Verlängerung der Zustimmung des Senats bedarf. Die neuen Bestimmungen vereinfachen und beschränken dieses Instrument zwar, aber auch nach 1991 haben die Regierungen César Gaviria (1990-1994) und Ernesto Samper (seit 1994) wieder auf den inneren Ausnahmezustand zurückgegriffen.¹⁴ Auch im Ausnahmezustand ist Kolumbien zur Beachtung des humanitären oder Kriegsvölkerrechts verpflichtet. Militärgerichte dürfen nicht gegen Zivilisten ermitteln oder über sie urteilen. Auch die *tutela* kann weiterhin angewandt werden.

Grundlage des politischen Systems ist der Präsidialismus. Der Präsident wird für vier Jahre gewählt und kann nicht wiedergewählt werden. Er vereinigt die Funktionen von Staatsoberhaupt, Regierungs- und Verwaltungschef und ist Oberkommandierender der Streitkräfte. Er kann vom Abgeordnetenhaus angeklagt werden,

¹³ Es wurde in den Ausführungsverordnungen 2591 (1991) und 306 (1992) geregelt. Bezüglich des Textes siehe Camargo (1994: 291-308 und 309-312).

¹⁴ Im Oktober 1995 erklärte das Verfassungsgericht den von Präsident Ernesto Samper im August per Dekret verordneten Ausnahmezustand für verfassungswidrig, weil die Lage im Land nicht die in der Verfassung vorgegebenen Kriterien für die Anwendung des Ausnahmezustandes erfüllt habe.

wenn der Senat seine Zustimmung gibt. Senat und Abgeordnetenhaus bilden zusammen die Legislative, die auf vier Jahre gewählt wird.

An der Spitze der Justiz steht der *Consejo Superior de la Judicatura*, der unter anderem für die Justizlaufbahn, die Ernennung von Richtern und ihre disziplinarische Kontrolle zuständig ist. Der *Consejo de Estado* ist das oberste Verwaltungsgericht. Der Oberste Gerichtshof entscheidet in letzter Instanz in Strafsachen und Verfahren gegen den Präsidenten und Kongreßabgeordnete. Für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, ursprünglich eine Aufgabe des Obersten Gerichtshofes, ist nun das neugeschaffene Verfassungsgericht verantwortlich.

Die Überwachungsfunktionen der Generalstaatsanwaltschaft, *Procuraduría General de la Nación*, wurde auf drei Institutionen aufgeteilt. Die *Procuraduría* ist weiterhin für die disziplinarische Überwachung aller Angestellten des Staates zuständig. Der *Fiscal de la Nación* steht an der Spitze der Generalstaatsanwaltschaft. Der *Defensor del Pueblo*, der die Funktion eines *ombudsman* wahrnimmt, untersteht administrativ der *Procuraduría*, ist aber politisch von ihr unabhängig. Er veröffentlicht seit 1994 Berichte zur Lage der Menschenrechte.

Im Blick auf den Aufbau der staatlichen Ordnung wird zwar den lokalen und regionalen Organen eine zunehmende Autonomie eingeräumt, aber kein föderalistisches System eingeführt (erst seit 1988 werden die Bürgermeister gewählt). Damit bleibt Kolumbien ein unitarischer Staat.

In der Wirtschaftsordnung findet sich eine «mittlere» Linie. Die Grundsätze der Marktwirtschaft werden bestätigt, aber staatliche Interventionen sind möglich. Der Staat verpflichtet sich, solidarische Organisationen und Unternehmer zu fördern, den Mißbrauch dominanter Unternehmen zu kontrollieren und wirtschaftliche Freiheit aus Gründen des sozialen Interesses, der Umwelt und des kulturellen Erbes zu beschränken. Er soll sich für Vollbeschäftigung einsetzen und den vollen Zugang aller Personen, besonders der Armen, zu Gütern und Basisdienstleistungen sicherstellen, aber auch die Produktivität, den Wettbewerb und die harmonische Entwicklung der Regionen fördern.

Durch die neue Verfassung wurden eine Reihe von neuen Gesetzen notwendig, darunter das Parteiengesetz («Gesetz 130»), Planungsgesetz («Gesetz 142»), Erziehungsgesetz («Gesetz 115»), das Gesetz über die Verhängung des Ausnahmezustandes («Gesetz 137»), über die öffentliche Ordnung («Gesetz 104»), über die Gebiete der afrokolumbianischen Gemeinschaften («Gesetz 70»), das Gemeindegesetz («Gesetz 136») und das Gesetz über die Art und Weise der Bürgerbeteiligung. Geplant sind Gesetze zum Datenschutz und zur Gerichtsverfassung.

4 Auswirkungen des verfassungsgebenden Prozesses und Ausblick

Vorgeschichte, Beratung und Verabschiedung der Verfassung von 1991 waren ein für Kolumbien ungewohntes Beispiel einer breiten Beteiligung der Bevölkerung, die auf einen politischen Neuanfang, vor allem auf ein Ende von Gewalt und der Menschenrechtsverletzungen, hoffte. Sie haben wesentlich zu einer Repolitisierung eines Teils der Bevölkerung beigetragen und in manchen Kreisen der Zivilgesellschaft neues Interesse an der Politik geweckt. Fünf Jahre später fällt die Beurteilung allerdings eher vorsichtig aus, denn die politische Entwicklung des Landes hat die möglichen positiven Auswirkungen erheblich beschränkt bzw. zum Teil neutralisiert.

Bereits bei den Parlamentswahlen von 1991 waren die alten politischen Machtstrukturen wieder weitgehend intakt. Es wurde ein an klientelistischen Interessen ausgerichteter Kongreß gewählt, der die Dominanz des alten Zweiparteiensystems wiederherstellte. Auch die Hoffnung, die weiterhin aktiven Guerillagruppen FARC und ELN würden sich dem Friedensprozeß anschließen, trog. Damit steht ein jetzt leicht modernisiertes politisches System den traditionellen Problemen des Landes, Armut, Gewalt und einer stark beharrenden Oligarchie weitgehend hilf- und konzeptionslos gegenüber. Immerhin, die neue Verfassung hat eine politische Öffnung bewirkt, die nicht einfach wieder zugeschüttet werden kann. Diese wird jedoch durch Gewalt und ein Klima der Angst in ihrer möglichen Wirkung erheblich gelähmt, solange zumindest, wie es nicht gelingt, die Ursachen der Gewalt erfolgreich zu bekämpfen.

Die Verfassung von 1991 hat die politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung deutlich und nachhaltig erweitert, und besonders das Rechtsmittel der *tutela* hat die Rolle der traditionell schwachen, wenig effektiven Justiz für die Bevölkerung in einigen Regionen klar aufgewertet. In anderen Regionen, in denen permanent Guerillakrieg bzw. Gewaltanwendung herrscht, ist sie weitgehend bedeutungslos. Den indigenen und afrokolumbianischen Gemeinschaften haben die neuen Gesetze geholfen, Rechte auf kollektiven Landbesitz und auf gemeinschaftliche Nutzung des von ihnen bewohnten und bearbeiteten Landes festzuschreiben. Wie immer bei Reformprozessen ist abzuwarten, wie tiefgreifend und dauerhaft die neuen Rechtsnormen soziale Wirklichkeit verändern können, besonders angesichts des erheblichen, fortwirkenden Gewichts traditioneller regionaler Machtstrukturen.¹⁵

¹⁵ Vgl. den Aufsatz von Thomas Fischer über die Indianervölker Kolumbiens (in diesem Band).

Trotz Armut, Verelendung und Gewalt bestehen seit 1991 deutlich bessere Möglichkeiten zur Selbstorganisation der Zivilgesellschaft, zur Beteiligung an der Politik und zur Ausübung von Druck auf den Staat, zur Reaktion auf gesellschaftliche Interessen. Da Reformversuche aus der Mitte der traditionellen Parteien oder des Kongresses eher unwahrscheinlich sind, wird es auf eine bessere Organisation und Vernetzung der Zivilgesellschaft ankommen. Sie müßte versuchen, mittelfristig auf den politischen Raum einzuwirken, statt sich von der «schmutzigen Politik» abzuwenden. Die Zivilgesellschaft ist jedoch unter schwierigsten politischen Bedingungen (Kriminalität, politisch motivierte Gewaltandrohung gegen Aktivisten, Klientelismus usw.) selbst noch im Entstehen, und die Zusammenarbeit zwischen ihrem Führungspersonal leidet unter anderem oft unter gegenseitigem Mißtrauen und beträchtlicher Fraktionsbildung.

Die politische Krise des Landes hat sich 1995/96 weiter verschärft; dieses Mal ist es zu einer offenen Regierungskrise gekommen. Nachdem der Generalstaatsanwalt Präsident Samper vorgeworfen hat, er hätte während des Wahlkampfes wissentlich Drogengelder erhalten, ist 1995 Verteidigungsminister Fernando Botero, der eine zentrale Rolle im Wahlkampf Sampers gespielt hatte, zurückgetreten. Im März 1996 klagte der Generalstaatsanwalt Präsident Samper in mehreren Punkten, darunter wegen der mutmaßlichen Entgegennahme von Drogengeldern und Korruption, an. Außenminister Ricardo Pardo ließ sich von seinem Amt beurlauben, um, wie er erklärte, seine Verteidigung vorzubereiten. Alle diese Faktoren — die weiter bestehenden Gewaltverhältnisse, die in einzelnen Regionen an soziale Anomie grenzen, Armut, Drogenhandel und jetzt die Regierungskrise — schränken die Wirkungsmöglichkeiten der neuen Verfassungsideen und politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung zunehmend ein. Präsident Samper wurde später vom Kongreß freigesprochen, aber seine Position bleibt labil. Zur Zeit sind offensichtlich die politischen Rahmenbedingungen nicht gegeben, um den Aufbruch von 1991 fortzusetzen. Gleichzeitig können die neuen Ideen und Hoffnungen aber auch nicht einfach wieder zurückgenommen oder «vergessen» werden.

Eine neue Verfassung sollte schließlich auch dazu anregen, für die in ihr ausgedrückten Grundwerte in Staat und Gesellschaft zu werben und dadurch ihre Akzeptanz zu vertiefen. Mit der Verfassung von 1991 haben politische und zivilgesellschaftliche Reformkräfte den Versuch unternommen, für eine demokratische Kultur zu werben, ein Projekt, das nur wenige Jahre nach ihrer Verabschiedung mit der weiterhin kritischen politischen Gesamtlage kollidierte. Dennoch muß eine demokratische, auf Dialog ausgerichtete Kultur auch in Zukunft das Hauptziel der gesellschaftspolitischen Entwicklung sein, wenn nicht Gewaltanwendung zum

Hauptmodus sozialer Konfliktaustragung werden soll. Vorläufig ist Kolumbien von einer demokratischen Kultur leider noch weit entfernt.

5 Literaturverzeichnis

- Arboleda Perdomo, Enrique (Hrsg.) (1986): *Constitución Política de Colombia*, Santafé de Bogotá: Editorial Dintel.
- Camargo, Pedro Pablo (1994): *Manual de la acción de tutela*, Santafé de Bogotá: Editorial Jurídica Radar.
- Cepeda, Manuel José (1994): *La Constitución que no fue y el significado de los silencios constitucionales*, Santafé de Bogotá: Editorial Uniandes.
- Charry Urueña, Juan Manuel (1994): *La excepción de inconstitucionalidad*, Santafé de Bogotá: Ed. Jurídica Radar.
- Chernick, Marc W. / Jiménez, Michael F. (1993): «Popular Liberalism, Radical Democracy and Marxism: Leftist Politics in Contemporary Colombia, 1974-1991», in: Carr, Barry / Ellner, Steve (Hrsg.): *The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika*, Boulder; London: Westview Press; Latin America Bureau, S. 61-81.
- Coronado Pinto, Gustavo (1994): *La acción de tutela en el derecho de Policía*, Santafé de Bogotá: Ed. Jurídica Radar.
- Fundación Konrad Adenauer (ohne Jahr): *Dos años de la nueva constitución en Colombia*, ohne Ort: Fundación Konrad Adenauer.
- Kurtenbach, Sabine (1991): «Die Wahlen und die neue Verfassung in Kolumbien», in: *Lateinamerika: Analysen — Daten — Dokumentation* 8/17-18 (1991), S. 109-117.
- Leal Buitrago, Francisco (1994): *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia*, Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- República de Colombia (1991): *Constitución Política de Colombia 1991*, Santafé de Bogotá: ECOE Ediciones.
- Sáchica, Luis Carlos (1994): *Nuevo constitucionalismo colombiano*, Santafé de Bogotá: Ed. Temis.
- Sánchez Torres, Carlos Ariel (1995): *Mecanismos de protección de los derechos fundamentales*, Santafé de Bogotá: Institución Universitaria Sergio Arboleda.